

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

LARS CALMFORS

## ECB, Riksbanken och möjligheterna till ansvarsutkrävande\*

I en tidigare artikel (Calmfors [1999]) diskuterade jag avvägningen mellan självständighet och ansvarsutkrävande för den Europeiska Centralbanken, ECB. En slutsats var att ECBs höga grad av oberoende ställer särskilda krav på kontroll av verksamheten *i efterhand*. Till viss del kan denna kontroll tillgodoses genom allmänna krav på insyn, men artikeln argumenterade också för att Europaparlamentet bör ges en mer formaliserad roll som kontrollinstans. Bl a föreslogs en fastställd procedur för hur ECB ska förklara sig inför parlamentet vid avvikelser från prisstabilitetsmålet, ett årligt återkommande ställningstagande av parlamentet till hur väl ECB utfört sin uppgift baserat på expertutvärderingar samt möjligheter till misstroendevotum i extrema situationer.

Hamilton [1999] diskuterar mina slutsatser. Han gör en delvis annan bedömning av hur stor ECBs självständighet kommer att vara i praktiken. Vidare menar han att den demokratiska kontrollen i första hand bör utövas av de nationella parlamenten och inte av Europaparlamen-

tet. Han är direkt kritisk till mina förslag om ett årligt ställningstagande till hur ECB skött sin verksamhet och möjligheter till misstroendevotum även om dessa förses med "tröga ventiler". Slutligen vidgar Hamilton diskussionen till att gälla också den demokratiska kontrollen av den svenska Riksbanken.

Det finns anledning att kommentera Hamiltons synpunkter. För det första ska jag principiellt diskutera målkonflikten mellan självständighet och kontroll. För det andra ska jag specifikt diskutera de punkter där vi är oeniga. För det tredje ska jag göra några allmänna reflexioner angående debatten om ECBs ställning.

### Demokrati och delegering

Diskussionen om centralbankers självständighet har förts av framför allt ekonomer. Statsvetarna har deltagit i ganska liten omfattning, kanske för att de skrämts bort av den tekniska apparat som ekonomer brukar använda i detta sammanhang. Icke desto mindre kan diskussionen ses som ett utflöde av en mycket mer allmän

*LARS CALMFORS är professor vid Institutet för internationell ekonomi och ordförande i Ekonomiska Rådet.*

\* Jag är tacksam för synpunkter från Carl B Hamilton, Lars E.O. Svensson och Lena Westlund.

statsvetenskaplig debatt om demokratins arbetsformer.

Majone [1996] skiljer mellan två olika tolkningar av demokratibegreppet. Enligt den s k *majoritetsmodellen* ska så mycket som möjligt av den politiska makten samlas i majoritetens händer. Den s k *madisonska demokratimodellen* betonar i stället vikten av "checks and balances" för att skapa skyddsmekanismer mot att starka intressegrupper lägger beslag på regeringsmakten för egna syften.<sup>1</sup> I denna tradition framstår det som önskvärt med delegering till oberoende organ som "står vid sidan av partipolitik, har expertkunskap och är förpliktigade till ett problemlösande beslutsfattande" av sådana beslut som har mer med effektivitet i vid mening att göra än med omfördelningar mellan olika grupper (Majone [1996]).

Hamilton och jag är säkert ense om att delegering av beslutsfattande till expertorgan med hög grad av professionalism ofta är att föredra framför ett mer politiserat beslutsfattande och att just penningpolitiken är ett typiskt sådant område. Vad diskussionen gäller är om generella krav på öppenhet och insyn, offentlig redovisning av skälen för besluten samt riskerna för förlorad prestige i den allmänna debatten är tillräckliga metoder för ansvarsutkrävande när det gäller penningpolitiken eller om det krävs mer formaliserade förfaranden.

## Centralbankers självständighet i teori och praktik

I den mer populära debatten framstår det ibland som om helt oberoende centralbanker är den bästa garantin för en väl avvägd penningpolitik. Så enkel är emellertid inte teorin på området. Tvärtom betonar denna att vissa inskränkningar i självständigheten och kontrollmekanismer kan ha stora fördelar.

Ett synsätt framhåller betydelsen av s k *undantagsklausuler*, dvs av att regeringen i vissa lägen kan åsidosätta centralbanken

och ta över beslutanderätten för penningpolitiken. Sådana resonemang har utvecklats i anknytning till Rogoffs [1985] modell för delegering, enligt vilken penningpolitiken bör föras av en "konservativ" centralbank som bryr sig mer om prisstabilitet (och mindre om sysselsättningen) än regeringen (och medborgarna). En sådan delegering kommer att ge en välfärdsvinst, därför att vinsten av lägre inflation i genomsnitt över konjunkturcykeln är större än förlusten av att variationer i sysselsättningen kommer att stabiliseras i mindre grad (Calmfors [(1999)]. Detta hindrar dock inte att kostnaderna för mindre av stabilisering kan bli mycket höga just i samband med *kraftiga konjunkturstörningar*. Detta kan motivera en undantagsklausul som gör det möjligt för regeringen att i sådana situationer ta över ansvaret för penningpolitiken och låta denna i högre grad styras av ambitionen att stabilisera sysselsättningen. Man kan visa att en sådan möjlighet att stabilisera mer i situationer där detta har ett särskilt värde leder till en samhällelig välfärdsvinst, även om priset blir i genomsnitt något högre inflation (Lohmann [1992]).

Vidare innebär den s k *kontraktmodellen* för delegering att centralbankens politik just utvärderas i efterhand (Persson & Tabellini [1993]; Walsh [1995]). Tanken är att centralbanksledningen ska "bestraffas" för inflation. Om så sker, kommer centralbanken under vissa antaganden att eftersträva optimal inflationstakt, samtidigt som den också försöker stabilisera konjunkturutvecklingen på ett optimalt sätt.

Både undantagsklausuler och kontraktlösningar har kommit till praktisk användning i länder med vad som brukar anses vara mycket självständiga centralbanker. Nederländerna hade tidigare en sådan undantagsklausul och sådana före-

<sup>1</sup>James Madison var en av upphovsmännen till den amerikanska författningen.

kommer fortfarande i Kanada, Storbritanien och Nya Zeeland. I det senare landet kan dessutom finansministern efter rekommendation av centralbankens styrelse avskeda centralbankschefen om denne misslyckas med att hålla inflationstakten inom det intervall som överenskommits.

## ECBs självständighet

I min artikel framhöll jag att skillnaden i fråga om *reell* självständighet mellan ECB och dess nationella föregångare kommer att vara ännu större än i fråga om *formell* självständighet. Huvudsäket är att det vid konflikter med det politiska systemet är mycket svårare att som sista utväg ändra på centralbankens ställning inom EU än inom en nation.

På denna punkt framhåller Hamilton att det finns en annan "yttersta restriktion" inom EMU, nämligen att det enskilda medlemslandet har möjlighet att vid missnöje med den förda penningpolitiken utträda ur den monetära unionen. Han hänvisar till den tyska författningsdomstolens tolkning att Tysklands EMU-medlemskap kan återkallas om ECB inte uppfyller sina mål och menar att samma rätt i så fall måste gälla också för andra EMU-länder. Det är riktigt att detta i princip innebär en påtryckningsmöjlighet som en region inom ett land knappast har. Men som Hamilton själv skriver skulle "ett tyskt utträde innebära närmast en kollaps för grundbulten i Tysklands utrikespolitiska efterkrigsstrategi" och "i praktiken sänka hela EMU". Även för andra länder torde gälla att ett utträde ur EMU skulle få sådana konsekvenser för EU-samarbetet i övrigt att denna påverkansmöjlighet snarast är att likna vid ett kärnvapen vars användning saknar trovärdighet. Denna bedömning har också gjorts av Hermansson [1996] och Gustafsson [1996] liksom av EMU-utredningen (*Sverige och EMU* [1996]).

Hamilton ifrågasätter också mitt resonemang om att ministerrådet (eller euro-11-rådet) blir en svagare motpart till ECB

än en nationell regering är till en nationell centralbank till följd av att det kommer att finnas större heterogenitet i åsikterna. Hans motivering är att ett mer samfällt agerande från regeringarnas sida kommer att tvingas fram. Jag delar i och för sig bedömningen att det finns en maktlogik som kommer att skapa incitament för mer av sådan samordning mellan regeringarna för att dessa bättre ska kunna "matcha" ECB. Ett ytterligare skäl för ett mer samfällt agerande just i finanspolitiken är att detta kan vara nödvändigt för att på EMU-nivå kunna koordinera denna med penningpolitiken på samma sätt som kan ske inom en nation med egen valuta (Bean [1998]). Men även om man beaktar detta, är det troligt att åsikterna om lämplig ekonomisk politik kommer att variera mer mellan de olika EMU-ländernas representanter än mellan ledamöterna inom en nationell regering.

## Kontroll på nationell eller europeisk nivå

En av Hamiltons huvudpoänger är att kontrollen av ECBs penningpolitik i första hand bör utövas på nationell nivå, bl a genom utfrågningar av såväl ECBs direktionsmedlemmar som av de nationella centralbankscheferna i de nationella parlamenten. Jag håller med om att detta kan vara ett bra komplement till Europaparlamentets kontroll (det föreslogs också av EMU-utredningen), men det finns också risker. Man får räkna med att de nationella perspektiven kommer att dominera eventuella utfrågningar i de nationella parlamenten. En annan risk är att ansvarsutkrävandet blir alltför splittrat för att vara effektivt och att detta försvagas av att ECB ges tillfälle att spela ut de olika parlamenten mot varandra.

När det gäller Europaparlamentets kontrollmakt är Hamiltons resonemang oklara. På vissa ställen uttrycker han stor oro för att kontrollen ska bli alltför svag, t ex därför att det kan finnas incitament att

undvika alltför stark kritik av ECB i syfte att få bankens stöd för att parlamentet ska bli ett centralt forum för diskussion av penningpolitiken. Men i huvudsak tycks han oro sig för att en vidgad roll för parlamentet – inkluderande återkommande ställningstaganden till den tidigare förda penningpolitiken – ska ”inbjuda till oklarhet om var beslutskompetensen ligger” och i praktiken leda till att en politisk styrning av penningpolitiken återinförs.

Båda riskerna finns naturligtvis. Men min bedömning är att den första risken är långt större än den andra. Ett skäl är den obalans i penningpolitisk kompetens som kommer att finnas mellan ECB-ledning och parlamentariker. Ett annat skäl är de risker för en tungrodd uppläggning av utfrågningarna som Hamilton själv påtalar i fråga om den svenska riksdagens finansutskott. Dessa risker är långt större när utfrågningarna ska äga rum i ett utskott i EU-parlamentet med många fler ledamöter: när ordet ska fördelas rättvist mellan olika ledamöter – och suppleanter – ges knappast tillräckligt med tid till uppföljning och fördjupning.

Vad gäller riskerna för politisk styrning kan man paradoxalt nog se Europaparlamentets begränsade makt som en fördel. Just genom att Europaparlamentet befinner sig på betydande avstånd från den exekutiva makten – som även inom överskådlig framtid kommer att i huvudsak utövas på nationell nivå – minskar riskerna för att kontrollfunktionen ska missbrukas för politisk styrning i syfte att trygga innehav av regeringsmakten. Det är inte heller – som Hamilton skriver – besynnerligt att tro att EU-parlamentet kommer att anlägga ett mer europeiskt perspektiv än de nationella parlamenten: detta är ju ett sätt att slå vakt om den egna beslutskompetensen och ledamöter som gör detta kan förväntas ha ett försteg när det gäller att bli valda till olika poster inom parlamentet.

Vidare bör man vara medveten om de starka begränsningar på parlamentet som

de finansiella marknaderna kommer att lägga. Om parlamentet skulle missbruka sin ställning för att försöka tvinga fram en politik som marknaderna betraktar som oansvarig, skulle detta få omedelbara följder för växelkurs och räntor. Detta skulle utgöra en starkt tillbakahållande faktor också om parlamentet gavs rätt till misstroendevotum mot ECB-ledningen. De finansiella marknadernas disciplin är förmodligen en viktig förklaring till att den undantagsklausul som i princip gjorde det möjligt för den holländska regeringen att åsidosätta centralbanken aldrig kom till användning.

Hamilton ironiserar över min idé att parlamentet bara skulle få väcka misstroendevotum mot ECB-ledningen efter rekommendation av en särskild expertkommitté med invändningen ”tänk om denna kommitté är splittrad eller inte vill eller orkar, ta denna typ av tunga avgörande beslut utan säger, som akademiker ibland plägar göra, vänta-och-se”. Men om detta är vad man kan förvänta sig, behöver väl inte Hamilton oro sig för att den rätt till misstroendevotum med ”tröga ventiler” som jag aktualiserat ska leda till politisk styrning? Det är också svårt att förstå Hamiltons retoriska fråga om dessa experter sedan ska ”kontrolleras av en ny grupp av icke-politiska experter” o s v. Det är självklart att en sådan expertkommittés utvärderingar kommer att skärskådas av andra mer eller mindre självutnämnda grupper av ekonomer. Det är väl just så vi vill att en effektiv demokrati med ”checks and balances” ska fungera på detta område.

Slutligen noterar Hamilton att en misstroendeförklaring i EU-parlamentet bara kan riktas mot ECBs direktion men inte mot de oavsättliga nationella centralbankscheferna i ECB-rådet. Detta innebär en begränsning av möjligheterna till ansvarsutkrävande som följer av det europeiska centralbankssystemets konstruktion. Man bör dock komma ihåg att de nationella centralbankscheferna kan utsättas

för granskning i samband med återutnämning till nya ämbetsperioder (de nationella centralbankscheferna kan till skillnad från ECBs direktionsmedlemmar återutnännas). Denna granskning sker dock på nationell nivå. På europeisk nivå kommer den bara att äga rum i de fall då nationella centralbankschefer kandiderar till ECBs direktion: om ECBs direktion skulle av-sättas till följd av ett misstroendevotum i EU-parlamentet är det knappast troligt att nationella centralbankschefer som haft medansvar för politiken skulle godkännas av parlamentet som nya direktionsmedlemmar. (Även om parlamentets godkännande inte krävs formellt, är det svårt att se att medlemsländernas regeringar skulle vilja utnämna direktionsmedlemmar utan stöd där).

### **Riksdagens kontroll av Riksbanken**

Hamilton tar också upp en diskussion av den svenska Riksdagens kontroll av Riksbanken. Hur ska man se på den i nuvarande situation när Sverige tills vidare står utanför EMU? Utgångspunkten för resonemanget i min artikel var att den överstatliga karaktären gör ECB avsevärt mer självständig än motsvarande nationella centralbanker och att detta måste balanseras av mer formaliserade metoder för ansvarsutkrävande. Härav följer att kraven på starkare parlamentarisk kontroll är mindre för Riksbanken än för ECB. Ett ytterligare skäl för detta är att Riksbanken genom olika typer av självbindning vinnlagt sig om större insyn och öppenhet än ECB: ett tydligare formulerat inflationsmål, regelbundna inflationsprognoser, publicering av såväl diskussions- som röstningsprotokoll samt redovisningar av orsakerna till avvikelser från inflationsmålet i de inflationsrapporter som (två gånger per år) riktas till finansutskottet. Till detta kommer att utrymmet för en finstämd avvägning mellan kraven på självständighet och kontroll förmodligen begränsas av risken för

trovärdighetsförluster för den svenska låg-inflationspolitiken.

Jag delar Hamiltons synpunkter på hur finansutskottet i Riksdagen kan stärka sin penningpolitiska kompetens, bl a genom att ta hjälp av ett expertråd som kan göra utvärderingar av Riksbankens politik på det sätt som LO föreslagit. Det är också riktigt att ett sådant behov av kompetensförstärkning finns även vid ett EMU-medlemskap, eftersom utfrågningar av i varje fall den svenske riksbankschefen i Riksdagen som ovan framhållits kan vara ett viktigt komplement till Europaparlamentets granskning. Man skulle också kunna tänka sig att Riksbanken på ett tydligare sätt åläggs – snarare än själv påtar sig – att enligt ett formaliserat förfarande förklara orsakerna till mer betydande avvikelser från inflationsmålet och hur man ämnar hantera dessa.

### **Avslutande reflexioner**

När det gäller kontrollen av den svenska Riksbanken förefaller Hamilton och jag vara ganska överens. Men i fråga om EMU menar jag att han grovt underskattar riskerna med att inte balansera ECBs höga grad av oberoende med vidgade kontrollmöjligheter för Europaparlamentet.

Låt mig avsluta med två mer generella reflexioner. Den ena gäller den allmänna synen på självständiga centralbanker. Här har mångas syn förändrats i grunden över en femtonårsperiod. När svenska ekonomer i mitten av 1980-talet började diskutera större självständighet för Riksbanken möttes detta till en början av kraftigt motstånd, även från en riksbankschef som Bengt Dennis. Idag har synen – i varje fall bland ekonomer – ändrats i grunden. Under intryck av 1970- och 1980-talens misslyckanden i inflationsbekämpningen framstår numera lätt all politisk inblandning i penningpolitiken som negativ. Men som så ofta finns risken att pendeln svänger alltför mycket. Det finns en stor medvetenhet om de problem som det tidi-

gare systemet inneburit men man underskattar lätt de problem som ett nytt system kan komma att medföra. En hög grad av självständighet för centralbanken som inte balanseras av tillräckliga möjligheter till ansvarsutkrävande riskerar att få svag legitimitet. Ett sådant system kommer i längden knappast att bli bestående.

Min andra reflexion gäller den svenska EMU-diskussionen. Denna har nästan enbart kommit att inriktas på för- och nackdelar med ett EMU-medlemskap och/eller den lämpligaste tidpunkten för ett sådant. Däremot har den svenska debatten i ganska liten utsträckning rört hur EMUs institutioner bäst bör utformas, trots att det tycks råda stor enighet om att också Sverige inom en inte alltför avlägsen framtid kommer att övergå till euron. I den mån en sådan debatt överhuvudtaget förekommer, deltar EMU-förespråkarna knappast alls i den. Ett skäl kan vara att man inte vill förse EMU-motståndarna med argument. Men även om man ser mycket stora fördelar med ett EMU-medlemskap, finns det inte någon anledning att framställa den nuvarande EMU-konstruktionen såsom varande utan brister. Tvärtom borde de ivrigaste förespråkarna för ett snabbt svenskt EMU-inträde också vara de mest intresserade av att bidra till den europeiska debatten om EMUs institutioner.

## Referenser

- Bean, C, [1998], "Monetary policy under EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 14, no 3.
- Calmfors, L, [1999], "ECB, penningpolitiken och demokratin", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 1, s 5–18.
- Gustafsson, S, [1998], "Varför överstat utan demokrati", i Bernitz, U, m fl, (red), *Euro-paperspektiv. Årsbok 1998*, Nerenius och Santérus Förlag, Stockholm.
- Hamilton, C B, [1999], "Att kontrollera ECB och Riksbanken", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 3.
- Hermansson, J, [1996] "Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen", bilaga 15 till EMU-utredningen, SOU 1996:158.
- Lohmann, S, [1992], "Optimal commitment in monetary policy: Commitment versus flexibility", *American Economic Review*, vol 82, s 273–286.
- Majone, G, [1996], *Regulating Europe*, Routledge Ltd, London.
- Persson, T & Tabellini, G, [1993], "Designing institutions for monetary stability", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol 39, s 53–84.
- Rogoff, K, [1985], "The optimal degree of commitment to an international monetary target", *Quarterly Review of Economics*, vol 100, nr 4, 1169–1189.
- SOU 1996:158 [1996], *Sverige och EMU*, Betänkande av EMU-utredningen.
- Walsh, C, [1995], "Optimal contracts for independent central bankers", *American Economic Review*, vol 85, nr 1, 150–167.